



# L'État social à l'épreuve de ses trajectoires au Maghreb

Myriam Catusse, Blandine Destremau

## ► To cite this version:

Myriam Catusse, Blandine Destremau. L'État social à l'épreuve de ses trajectoires au Maghreb. Myriam Catusse, Blandine Destremau, Eric Verdier (dir.). L'État face aux débordements du social au Maghreb. Formation, travail, protection, Karthala, pp. 9-32, 2010, Hommes et Sociétés : Sciences économiques et politiques. halshs-00553924

**HAL Id: halshs-00553924**

**<https://shs.hal.science/halshs-00553924>**

Submitted on 10 Jan 2011

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## L'État social à l'épreuve de ses trajectoires au Maghreb

Myriam CATUSSE\* et Blandine DESTREMAU\*\*

Le maintien de la « paix sociale » au Maghreb est un leitmotiv des réformes contemporaines et un nœud de discordes entre forces syndicales, pouvoirs publics et formations politiques variées. L'aggravation du sentiment d'insécurité sociale, quant à lui, est de plus en plus partagée par les citoyens maghrébins. La question de la « protection sociale » des citoyens, ou de « l'insécurité sociale » qu'ils vivent, est mise sur l'agenda public, quoique souvent d'une façon technique qui en euphémise la portée politique. En échos aux soubresauts de modèle de l'État minimal, du « moins d'État », qui a fait long feu à l'échelle mondiale, le principe d'intervention publique se réactualise sous de nouveaux oripeaux (Delcourt, 2009). Dans quelle mesure, les trajectoires de l'État maghrébin sont-elles mises à l'épreuve du social ? Les systèmes de protection sociale en Tunisie, en Algérie et au Maroc ont de fait accompagné la formation de leurs institutions politiques et économiques modernes. Aujourd'hui, une rupture semble se jouer en raison des conséquences des réorientations néo-libérales des économies maghrébines sur le monde du travail :

- Leurs dysfonctionnements, qu'atteste la multiplication d'indicateurs chiffrés jugés « préoccupants » par les observateurs et par les responsables politiques, engendrent des mobilisations sociales qui, en les dénonçant de plus en plus ouvertement, ouvrent peut-être un nouveau cycle de protestation (CETRI, 2008) ;

- La réorganisation des dispositifs publics, à la faveur de l'édification de mécanismes originaux aux lisières du public et du privé, s'accom-

---

\* CNRS/Institut français du Proche-Orient.

\*\* CNRS/LISE.

pagne de stratégies individuelles ou collectives de débrouille ou de bricolage de citoyens maghrébins qui ont à affronter des situations de chômage de plus en plus courantes, les accidents de la vie, l'arrivée à l'âge de la retraite, etc.<sup>1</sup>

Les représentations politiques des préoccupations sociales changent rapidement<sup>2</sup>. Tant au niveau des discours sociaux et politiques, que des mécanismes promus pour traiter des problèmes identifiés. Les premiers accordent une place de plus en plus importante à la figure du chômeur (souvent « diplômé ») qui devient un emblème du problème à résoudre, ou un destin auquel échapper, et à la question de la pauvreté. On essaie de la circonscrire en la mesurant et en la cartographiant dans des « poches » (Destremau, Deboulet et Ireton, 2004). Le discours sur le développement est réinvesti, avec de nouvelles épithètes, comme l'illustre le chantier du règne dans lequel s'engage le souverain marocain : une « Initiative nationale pour le développement humain » (2005). Mais les débats sociaux au Maghreb sont peu polarisants en termes politiques et demeurent exceptionnels. Rares sont ceux qui défendent une économie au service du social : la plupart continue d'indexer les avancées du social à la santé de l'économie. Or, les économies maghrébines sont à la peine. Avec des réussites différentes évidemment dans l'Algérie rentière, la Tunisie présentée trop rapidement comme un « bon élève économique » (Hibou, 2002) et le Maroc dont les transformations du capitalisme sont ambivalentes (Catusse, 2008). Engagées depuis les années 1980 dans des programmes d'ajustement structurel, ces politiques économiques ont, de façon volontariste et parfois autoritaire, réduit les dépenses publiques sociales, conduit à la privatisation du secteur public, cherché à attirer les investissements étrangers par des politiques de bas coût du travail. En somme, elles ont marginalisé, à des degrés très différents de la Tunisie au Maroc, des politiques publiques sociales qui sont aujourd'hui réinvesties par les pouvoirs publics, mais sur un tout autre mode qu'auparavant.

Peut-on parler d'État social au Maghreb ? La protection sociale et son extension ont constitué dans les trois cas un enjeu politique important au lendemain des indépendances. En effet, les politiques coloniales, toutes excluantes et inégalitaires qu'elles aient été, avaient posé les jalons d'institutions sociales. Les avancées sociales qu'avait connues la métropole, notamment dans la vague du Front populaire, s'étaient traduites dans les sociétés maghrébines colonisées par la mise en place d'ébauches de système de retraite, d'assurances maladie ou de l'extension d'un système

---

1. Ce chapitre s'appuie en partie sur le document que nous avons collectivement réalisé pour la MiRe (Destremau et Catusse, 2008). Que tous ses contributeurs en soient remerciés.

2. Nous faisons ici un clin d'œil aux travaux sur la société française de D. Gaxie, A. Collovard, B. Gaïti, P. Lehingue et Y. Poirmeur (1990).

sanitaire public, d'allocations familiales, etc. (Guelmani, 1996 ; Castel, 1995 ; Donzelot, 1994). Reste qu'elles étaient, la plupart du temps, réservées aux travailleurs français, instaurant d'emblée un système discriminant, inégalitaire et peu protecteur pour l'ensemble de la population.

Face à cela, les régimes issus du mouvement national ne pouvaient faire moins. Le progrès social, parallèle au développement économique, fut inscrit comme l'un des objectifs fondateurs des nouveaux États indépendants, de la « révolution socialiste » en Algérie, de la « joie de vivre » (*farhat el-hayat*) en Tunisie. Dans le cas du Maroc, remarque M. Camau (1988, p. 86),

la « monarchie marocaine, disposant de ressources symboliques l'habilitant à revendiquer les références universalistes de l'Islam au sein d'une société segmentée, relève d'un cas de figure où la légitimité n'est pas basée exclusivement sur la promesse d'un accomplissement futur ».

Les nouvelles élites au pouvoir érigèrent leur État en Providence. En Tunisie, surtout,

« la rhétorique [des] dirigeants et la trame de [leurs] initiatives et interventions ont développé une pédagogie de la modernité se fixant pour objectif l'émergence d'un Homme nouveau, d'un individu responsable libéré des allégeances aux groupes primaires par l'intégration d'une communauté de citoyens égaux en droits et en devoirs » (Camau, 1988, p. 87).

Il fallut pour cela mettre en place des institutions scolaires et sanitaires. Comme pour contenir des revendications trop radicales ou taire la dissension, les nouveaux régimes durent aussi composer avec les parties syndicales du mouvement national, ou écarter ses ailes les plus socialistes ou dissidentes [le courant Youssefiste en Tunisie (Khiari, 2003 ; Camau et Geisser, 2003), le courant de l'Union nationale des forces populaires au Maroc (Santucci, 2001)]. Dans les cas de la Tunisie ou de l'Algérie, ces positions politiques se traduisirent notamment par la mise en place d'un système de protection sociale à visée universaliste mais aussi par l'élimination des principaux courants politiques et syndicaux contestataires avec l'édification de système à parti et syndicat uniques. Au Maroc, ce processus déboucha sur une alliance entre la monarchie et les notables ruraux (Leveau, 1976), une division du mouvement syndical et le développement plus timide de protections sociales pour le salariat urbain.

Rapidement donc, au lendemain de l'Indépendance, sont confirmées, inventées ou étendues des institutions modernes de protection, dans un contexte où, dans l'après seconde guerre mondiale, l'État providence se développe également dans les anciennes puissances coloniales et les

économies industrialisées. Après le *warfare*, le *welfare* facilité par la croissance des trente glorieuses au Nord, le développement des économies nationales au Sud et notamment les politiques d'industrialisation et de développement – avec leur corollaire –, l'urbanisation : il s'agissait d'inventer des équivalents fonctionnels aux structures sociales qui devaient se désagréger (Merrien, Kernén et Parchet, 2005 ; Wilenski et Lebeaux, 1965). Les revenus produits par le développement économique et la place centrale du secteur d'État devaient permettre à la collectivité publique d'assurer l'extension de ces institutions intimement liée à l'affirmation de nouveaux droits de citoyenneté et à la promotion d'un État social, garant de la solidarité collective face aux risques sociaux ; la construction du social fit ainsi la part belle à l'interventionnisme étatique. En coulisses, il s'arrangea en réalité, de façon complexe et variée selon les cas, de combinaisons public/privé, de zones de droit et de non droit, d'inégalités territoriales, du développement de réseaux d'entraides, d'associations caritatives ou de développement social, de stratégies familiales.

Inspirées d'un modèle bismarkien<sup>3</sup>, et s'inspirant du keynésianisme et du fordisme d'alors (El Aoufi, 2002), les institutions qui sont mises en place parurent sur l'extension du salariat dans les trois pays. C'est le « travailleur-citoyen », et non plus le « pauvre » comme cela pouvait l'être dans les logiques paupéristes religieuses ou publiques, qui devient, en théorie, l'assuré par le développement d'institutions paternalistes, bureaucratiques et corporatistes, inspirées du « familialisme » (Lenoir, 1999). Dans le cas de l'Allemagne impériale du XIX<sup>e</sup> siècle où fut imaginé ce type de dispositifs publics, il s'agissait de combattre l'organisation naissante de la classe ouvrière en assurant les travailleurs contre les risques qui menaçaient leurs capacités à subvenir à leurs besoins par le travail (maladie, vieillesse, accident de travail, chômage, etc.). Ce même modèle inspira au début du XX<sup>e</sup> siècle les « démocraties oligarchiques » et certaines dictatures d'Amérique latine, dans le cadre de la promotion d'un développement tourné vers l'exportation (Merrien, Kernén et Parchet, 2005). Au Maghreb, après les indépendances, des compromis catégoriels de branches fondèrent, toujours sur ce principe, des systèmes qui privilégiaient la protection des salariés urbains, au détriment de la majorité de la population paysanne ou indépendante dans le but d'accompagner l'industrialisation des sociétés et la modernisation de leur économie mais aussi pour contrôler le mouvement ouvrier par son institutionnalisation et sa légalisation.

---

3. On a coutume d'opposer l'État-providence bismarckien, fondé en Allemagne impériale par les lois de 1880, et l'État-providence beveridgien. Le premier est fondé sur le mécanisme des assurances sociales, dans lequel les prestations sont la contrepartie de cotisations, tandis que le second, financé par l'impôt, fournit des prestations uniformes à tous les membres de la société. Il s'agit là d'idéaux-types, qui se déclinent et se combinent en un éventail important de trajectoires et d'institutions. Voir F. X. Merrien, A. Kernén et R. Parchet (2005).

Le modèle contributif d'assurances sociales, assis sur des cotisations des employés et des employeurs, fut donc d'autant plus « naturellement » choisi que ses institutions avaient été ébauchées par le protectorat. La majorité paysanne de la population, les petits artisans, ne furent pas au Maroc et en Algérie ou tardivement en Tunisie destinataires de ces dispositifs assurantiels. Et ce n'est que bien plus tard que les pauvres ou les nombreux exclus de dispositifs sociaux purent bénéficier de l'ébauche timide d'une solidarité nationale, émergeant au budget public, très marginalement il faut dire, et plus seulement des mécanismes sociaux, familiaux ou religieux de bienfaisance et d'entraide.

La genèse des systèmes légaux de protection sociale fut donc sensiblement semblable dans ces trois pays du Maghreb. Les politiques sociales ont néanmoins connu des trajectoires très différentes en Tunisie, en Algérie et au Maroc, quand bien même elles convergent finalement aujourd'hui vers des « questions » relativement similaires : l'érosion des protections et la vulnérabilité des statuts comme pendants de la libéralisation économique. Comme ailleurs, face au chômage de masse avéré ou masqué et à la multiplication des formes d'exclusion, la vision compensatrice de droits sociaux destinés à pallier les accidents de vie passagers montre toute son inadaptation. Change-t-on pour autant de paradigme de politiques sociales ? Comme on le constate ailleurs (Delcourt, 2009, p. 6), loin d'un « aggiornamento idéologique », les réformes actuelles visent plutôt à compléter ou renforcer les systèmes de protection existants. Dans la veine de l'agenda « post-Washington » où les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté remplacent les Plans d'ajustement structurels (Palier et Prévost, 2006), il s'agit d'inventer de nouveaux dispositifs, qui enregistrent les décrochages patents entre production de richesses et progrès social. Abandonnant l'espoir d'un salariat généralisé (avec les protections qui lui étaient attachées), les réorientations des politiques publiques s'adressent à la « pauvreté », la « vulnérabilité sociale » et la « responsabilité individuelle » plus qu'aux « droits sociaux », à la « solidarité collective » ou à la « réduction des inégalités sociales ». Ils en font cependant de moins en moins un problème résiduel et transitoire mais au contraire une problématique centrale des réformes des capitalismes de la région.

### **Des institutions sociales au cœur de la formation des États modernes et de la citoyenneté**

La trajectoire tunisienne tient certainement une place particulière. Malgré le mot d'ordre néo-libéral, et plus encore qu'en Algérie, elle a poursuivi

l'extension de ses filets de protection, y compris dans la décennie 1980-1990. À côté du développement d'un secteur public solide et protégé, la construction du salariat privé a constitué le second pilier de l'extension de la protection sociale assurantielle, contributive et obligatoire. Très efficace jusqu'aux années 1990, l'extension de cette forme d'affiliation a butté néanmoins sur ses limites intrinsèques (vieillissement de la population, rapports démographiques défavorables au financement des caisses) et sur le décalage grandissant entre, d'une part la montée du chômage et les « nouvelles » formes de mise au travail en essor (travail intermittent, flexible ou à temps partiel, auto-emploi,...) et d'autre part, les caractéristiques salariales de ces régimes (contributions obligatoires, régulières, stabilité de l'emploi...)⁴. En outre, plus encore que dans les deux autres pays, l'action sociale de l'État et l'institutionnalisation de droits sociaux se sont déployées et se redéployaient indépendamment des droits politiques, voire en sens contraire. Les représentants de l'État tunisien n'ont eu de cesse de proclamer que ce dernier pourvoyeur de bien-être, stimulant et satisfaisant les besoins (Camau, 1988, p. 83). Les dispositifs de protection sociale, au-delà de leur efficacité, s'avèrent non seulement des instruments de contrôle efficaces (Hibou, 2006) mais tendent aussi à neutraliser la protestation sociale.

En Algérie, le modèle, quoique bismarckien en apparence, s'est adossé à une forte étatisation des institutions économiques et du marché du travail, conduisant à une grande dépendance à l'égard d'un modèle « socialiste » de salariat. L'écroulement de ce modèle dans les années 1990 a effrité des pans entiers du système de protection sociale, dont le budget public peut encore colmater certaines brèches, mais sans le statut de travail afférent. La manne « providentielle » que constitue l'exploitation d'hydrocarbure permet en effet aux pouvoirs publics d'assurer des formes variées et faiblement institutionnalisées de protection et de redistribution sociales⁵.

Jusqu'aux années 1990, on y constate l'existence d'un financement public de services sociaux – accès gratuit à l'éducation et à la santé, logement social, bourses d'études, etc. – et de dispositifs de protection du revenu, en particulier sous la forme d'un emploi public pléthorique. Plus encore que chez ses deux voisins, ce système est généreux avec son centre d'affiliation (l'administration et le secteur public), mais fortement excluant à mesure que l'on s'éloigne vers la périphérie sociale, définie par sa distance au milieu dirigeant. De profondes disparités se dessinent dans la distribution des protections et avantages sociaux.

Au Maroc, comme en Tunisie et en Algérie, le développement de l'emploi public a constitué l'une des modalités principales de la politique de redistribution de l'État. Toutefois, les politiques publiques sociales y

4. Voir la contribution de B. Destremau à cet ouvrage (chapitre 4).

5. Voir la contribution de M. Safar Zitoun à cet ouvrage (chapitre 2).

furent peu ambitieuses et ne s'adressèrent qu'à des parts congrues de la population, essentiellement les fonctionnaires<sup>6</sup>. Le système d'assurances sociales qui fut mis en place s'appuya, lui aussi, sur une approche bismarckienne, où le salariat restait le principal financeur et bénéficiaire du système de sécurité sociale. Pourtant, il échoua à s'étendre comme il put le faire en Tunisie et en Algérie. D'autant plus que le maintien d'un important paysannat hypothéqua les velléités sociales des mouvements de gauche à l'indépendance. Les dispositifs de protection sociale restèrent fragmentés, disparates et les droits sociaux peu respectés : les principes de l'enseignement ou de la santé gratuits sont inscrits dans la loi mais, pratiquement, les écoles, les dispensaires et les hôpitaux publics sont peu nombreux et inaccessibles pour une part importante de la population. En matière d'assurance sociale de santé, un sixième de la population totale est couverte en 1998 et, en matière de retraite, un cinquième des travailleurs.

Dans les trois cas, les droits sociaux tels qu'ils se définissent au gré de ces trajectoires, plus ou moins inéquitables, corporatistes voire clientélistes, résultent de compromis qui reflètent à certains moments l'activisme des mouvements syndicaux, à d'autres l'interaction avec les organisations internationales, à d'autres encore plutôt la position dominée du travailleur et du citoyen. Une « révolution silencieuse » (Barrientos et Hulme, 2008) se joue-t-elle aujourd'hui ? Des protestations sociales s'entendent, débordant souvent l'encadrement classique des syndicats ouvriers. Dans plusieurs cas, les responsables politiques et certains observateurs imputent le développement de mouvements islamistes, assimilés à des formes de populisme, à ces défaillances de l'État social. C'est le cas au Maroc, où les grandes décisions en termes de logement social ou encore le lancement de l'Initiative nationale pour le développement humain, ont été indirectement présentées comme des réponses à la mobilisation islamiste ou à des passages à l'acte violent (comme les attentats de mai 2003 à Casablanca (Catusse, 2003)). Pour mener ce « chantier de règne », le souverain en appelle à l'Union sacrée, en faisant référence à la Marche verte qu'avait menée son père au Sahara en 1976 et à la symbiose qu'elle incarnait entre l'État et la nation<sup>7</sup>. D'autres mouvements expriment plus explicitement et plus directement l'exacerbation des clivages sociaux, le sentiment croissant de vulnérabilité sociale et la revendication d'un Droit au travail dans les sociétés maghrébines. C'est le cas, toujours au Maroc depuis 2005 au moins, avec la multiplication de colères collectives contre la cherté de la vie ou les privatisations. En écho au mouvement des diplômés chômeurs, actif depuis le début des années 1990<sup>8</sup>, ces mouvements trouvent une

---

6. Voir la contribution de M. Catusse à cet ouvrage (chapitre 6).

7. Voir la contribution d'I. Bono à cet ouvrage (chapitre 7).

8. Voir la contribution de M. Emperador Badimon à cet ouvrage (chapitre 8).



audience plus importante dans les bourgs et les moyennes villes, où depuis 2006 au moins, travailleurs, chômeurs et étudiants protestent contre la marginalisation de leurs régions, la médiocrité de leurs conditions de vie, des taux de chômage insupportables. Leurs revendications sont pragmatiques et portées par des comités ou associations souvent locaux : meilleurs accès aux services publics, création d'emplois, subventions pour les produits de première nécessité, amélioration des infrastructures (Bennafla et Emperador Badimon, 2009). C'est le cas également, depuis 2008, du mouvement social dans le bassin minier de Gafsa en Tunisie, durement touché par le chômage<sup>9</sup>. La répression dont ils sont l'objet révèle l'inquiétude des régimes devant la nature de ces protestations.

En effet, les réorientations contemporaines des économies politiques maghrébines, articulées autour de l'appel à la privatisation et de l'ouverture des frontières (et donc d'une pression considérable sur les coûts du travail), s'accompagnent de réformes en matière de politiques d'assurance et d'assistance, selon des modalités proches de celles de bien d'autres pays en développement, inspirées des modèles génériques promus par les agences de développement néo-libérales (Delcourt, 2009). Mais, définissant des catégories ciblées et appelant à la responsabilité individuelle (notamment sous la forme du recours au micro-crédit et aux « activités auto-génératrices de revenus »), elles s'inscrivent dans des politiques de croissance « pro-pauvres » qui s'adressent aux populations les « plus vulnérables » pour « les rendre capables » (Donzelot, 2007). Elles ne créent pas, ou peu, de nouveaux droits sociaux.

Néanmoins, l'adoption du principe d'une assurance maladie obligatoire marocaine ou encore l'extension de la protection sociale tunisienne nuancent ce point de vue et témoignent de trajectoires singulières et jamais monocordes.

### **Les besoins sociaux sont inégalement couverts par les dispositifs institutionnels d'assurance sociale**

Finalement, à l'orée des grandes réformes de la protection sociale des années 2000, les profils des trois pays sont fort différents. Le taux de couverture de l'assurance sociale en Tunisie (85 %) est remarquable<sup>10</sup>. Au

---

9. Voir la contribution d'A. Allal à cet ouvrage (chapitre 5).

10. Voir la contribution de B. Destremau à cet ouvrage (chapitre 4).

Maroc à l'inverse, l'affiliation à la sécurité sociale relève plus souvent de décisions discrétionnaires que de l'obligation. Le taux de couverture sociale reste très faible et le niveau de prise en charge des risques est peu important<sup>11</sup>. En Algérie, les lois de juillet 1983 unifient les régimes et uniformisent les avantages, mais ne modifient pas le principe d'une prestation et d'une cotisation « socialisées » ; en 1999, 87,4 % de la population est couverte<sup>12</sup>. La double question de la couverture et du périmètre des bénéficiaires doit d'ailleurs être abordée avec une vigilance importante vis-à-vis de discours conventionnels, qui affichent des taux dont on ne sait souvent pas comment ils sont construits. Il est également souvent fait peu de cas de ce qu'ils recouvrent effectivement, soit très rarement une prise en charge totale des frais sociaux.

En Algérie, les dispositifs en place se caractérisent donc tout d'abord par leur large couverture sociale et les avantages qu'ils dispensent. Leur extension n'a pas faibli. Depuis 2000, en effet, en plus des anciennes catégories de non actifs pris en charge (retraités, anciens combattants et étudiants), les bénéficiaires des filets sociaux, c'est-à-dire de ces transferts non contributifs qui sont généralement ciblés vers des populations qualifiées de « pauvres » ou de « vulnérables », ont été intégrés dans le système d'assurances sociales et les avantages du tiers payant généralisés de façon uniforme à tous les assurés et bénéficiaires de l'assistance (gratuité des médicaments et des prestations de soins). Du côté de l'assistance sociale, la panoplie de dispositifs et de programmes en est venue à couvrir théoriquement toutes les catégories vulnérables ou en besoin d'une assistance spécifique. Ce spectre va des handicapés aux ménages sans ressources en passant par les jeunes à la recherche d'emploi ou d'opportunités de financement en vue de la création d'entreprises. Complémentaires sur le papier, les dispositifs mis en place ont été pensés dans un esprit de prise en charge intégrée des bénéficiaires.

Mais, les auteurs de cet ouvrage soulignent dans les faits le manque d'efficacité et de fiabilité des procédures et des pratiques concrètes de ciblage des populations, qui font la part belle aux interférences avec des enjeux politiques et clientélistes, notamment pour les bénéficiaires du filet social. Les dispositifs d'aides sont peu efficaces et manquent de moyens. Ils sont difficiles d'accès et considérés comme une solution incertaine pour les personnes démunies<sup>13</sup>. Le principe de fonctionnement « bismarckien » du modèle s'essouffle, bien mis à mal par le rétrécissement de la base contributive salariée, couplée à des sorties massives en

---

11. Voir la contribution de M. Catusse à cet ouvrage (chapitre 6).

12. Voir la contribution de M. Safar Zitoun à cet ouvrage (chapitre 2).

13. Voir la contribution de N. Abbaci à cet ouvrage (chapitre 3).

préretraite et à un phénomène de vieillissement de la population. Par ailleurs, la faiblesse du niveau des remboursements des prestations de santé réalisées chez les praticiens du secteur privé reste problématique, du fait de la non actualisation des barèmes de remboursement, malgré des efforts depuis 2004. Le niveau des retraites servies par la Caisse nationale des retraites est également faible et n'ont vu que récemment leurs niveaux actualisés pour rattraper l'érosion du pouvoir d'achat des retraités par l'inflation<sup>14</sup>. Les nombreux dispositifs d'aide à l'emploi n'échappent pas à la règle. Gérés localement, ils manquent de moyens et ont du mal à accompagner les chômeurs dans leurs démarches. Au bout du compte, ils entretiennent paradoxalement la précarité du statut des jeunes en recherche d'emploi. Pire, comme le montre N. Abbaci dans cet ouvrage (chapitre 3), ils peuvent servir de « masque statistique » en produisant des données qui anticipent sur le lancement aléatoire d'activités. Le même constat pourrait certainement être fait dans les deux autres pays.

En Tunisie, presque tous les risques mentionnés par la convention 102 de 1952 de l'OIT<sup>15</sup> sont couverts par le système de sécurité sociale, mais à des degrés différents, selon les capacités contributives et la forme d'emploi. Les employés du secteur public sont les mieux couverts. Si le taux de recouvrement est très élevé pour les secteurs les plus formalisés, il est beaucoup plus faible pour les indépendants – de la moitié au tiers – et pour des catégories de travailleurs plus instables, irréguliers ou marginaux. L'intégration de formes d'activité plus labiles s'avère plus difficile du fait de leur dispersion géographique, des changements fréquents d'employeurs, des difficultés de contrôle, de la faiblesse de la capacité contributive des travailleurs et de la maigre attraction des prestations. Il demeure que cet effort soutenu pour formaliser l'informel, puisque c'est de cela qu'il s'agit, marque le mouvement continu d'extension de la couverture sociale, et l'a nourri. Pour les catégories de travailleurs les plus irréguliers et instables, des aménagements des dispositifs – timbres auto-déclaratifs, chèques emploi, etc. –, un affinement des modes de calcul des taux forfaitaires et la considération des travailleurs précaires comme des travailleurs mobiles ont été étudiés afin d'inciter les employés comme les employeurs à s'affilier. Reste que la hausse des niveaux du chômage fragilise l'édifice et peut plonger, comme c'est le cas aujourd'hui à Gafsa, d'anciennes populations salariées et protégées dans une situation d'incertitude et de forte fragilité sociales.

Au Maroc, le rôle du salariat dans la protection contre les risques est tout relatif. Des disparités importantes existent y compris au sein de cette

---

14. Voir la contribution de M. Safar Zitoun à cet ouvrage (chapitre 2).

15. Qu'aucun des trois pays n'a par ailleurs ratifiée.

catégorie de la population. Dans le secteur privé, ceci s'explique par quatre facteurs au moins : l'exclusion de droit ou de fait de certaines catégories socioprofessionnelles de la protection ; le développement des petites activités marchandes, informelles *de jure* et/ou *de facto* ; les pratiques variables des patrons en matière de déclaration de leurs employés, en l'absence de véritables contrôles ; enfin les risques importants de basculement dans le chômage. Au-delà de la question de la nature de la relation salariale de travail, les faiblesses du système de protection légale tiennent également à l'architecture des institutions existantes hétérogènes et peu institutionnalisées. Les régimes de retraite et les mutuelles d'assurance maladie se sont multipliés sans pour autant couvrir la majorité de la population active. Le système foisonne d'institutions aux domaines de compétences non généralisés et sectoriels. La disparité des avantages fournis et l'étendue des zones de non-droits mettent à mal un édifice juridique redondant et complexe. La loi est mal appliquée. Dans tous les cas, la couverture demeure singulièrement faible.

À propos des trois pays, les contributions de ce volume convergent à plusieurs égards. D'abord, il s'avère difficile d'étendre et de maintenir l'extension de la couverture assurantielle face aux transformations contemporaines du salariat et des marchés du travail. Ensuite, les pouvoirs publics oscillent entre deux optiques : mener des politiques sociales ciblées ou des politiques sociales universelles, les secondes posant un problème de financement plus important. C'est notamment le cas au Maroc, plus en retard, avec d'une part les dispositifs mis en place, à partir de 2005, dans le cadre de « l'Initiative nationale pour le développement humain » (INDH), et d'autre part, dans le domaine de l'accès aux soins de santé, l'adoption récente du principe d'assurance maladie obligatoire (2003). Dans tous les cas, prévaut plus que jamais l'approche en termes de « lutte contre la pauvreté » et d'encouragement à « l'auto-emploi », fût-il précaire, peu rémunérateur et non protégé. Enfin, l'inégalité des taux de couverture et de leur contenu effectif en termes de prestations et de protection s'accroît très fortement entre groupes sociaux, genres, branches professionnelles et statuts d'emploi, ce qui affaiblit la capacité de l'assurance sociale à réduire les inégalités et à renforcer la cohésion sociale. De plus en plus, à l'instar de bien d'autres pays en développement, travailler et vivre protégé par de réels droits sociaux devient un privilège.

### **Démographie et politiques de protection sociale : des menaces d'instabilité**

À côté de la problématique du financement des politiques sociales exacerbée par les plans d'austérité et de réduction des dépenses publiques des réformes des années 1980-1990, les croisements entre politiques sociales et démographie soulèvent de considérables enjeux sociaux. Plus précisément, la dimension démographique est fondamentale pour comprendre la dynamique d'extension de l'assurance sociale. D'elle dépendent les équilibres internes des caisses sachant qu'elle est également étroitement liée aux modalités d'élargissement du salariat, surtout en Algérie et en Tunisie. À l'inverse, la sécurité sociale a été un des instruments de la politique de population, surtout en Tunisie où le volontarisme affiché à l'égard de la maîtrise de l'évolution démographique n'a pas fléchi depuis l'indépendance.

Depuis 1957, le gouvernement tunisien a mis en place une politique visant à la maîtrise du croît démographique, à un accès accru des femmes à l'éducation et à l'emploi, ainsi qu'à un recul de l'âge au moment du mariage. Les politiques sociales, et celles visant à la constitution du salariat, en ont été les principaux instruments. De façon complémentaire, la genèse de la sécurité sociale a été marquée par des préoccupations démographiques : encouragement au travail des femmes, et utilisation du système d'allocations familiales et de majoration pour salaire unique afin de soutenir le revenu des familles nombreuses, puis pour accompagner une politique de restriction des naissances. Ces différentes mesures contribuèrent à une chute rapide du taux de fécondité.

Au Maroc, les allocations familiales sont, elles aussi, dégressives selon le nombre d'enfants, fixé idéalement à trois par famille. Mais la stratégie publique en matière de politique familiale s'est avérée nettement plus discrète qu'en Tunisie. En 1967, est adopté le premier programme de planification familiale qui abroge la loi interdisant la propagande contraceptive. Les Plans de développement économique et social successifs n'ont pas manqué de soulever la question de la croissance démographique et ses impacts sur le développement économique et social du pays. Le Programme national de planification familiale sous la responsabilité du ministère de la Santé s'est développé depuis la fin des années 1960 et notamment dans les années 1980, grâce à un programme de visites à domicile systématique destinées à informer et éduquer en matière de planning familial.

La démographie apparaît aussi comme un facteur déterminant des équilibres de l'assurance sociale et de ses évolutions (taux de dépendance, vieillissement de la population), entraînant des conséquences

importantes sur les équilibres internes des systèmes. Dans les trois pays, la majorité des régimes de retraite fonctionnent selon le principe de la répartition. Ce mode de fonctionnement suppose une solidarité entre les générations des actifs et celles des retraités dans la mesure où les pensions de retraite servies sont financées à partir des cotisations des actifs. Au Maroc, le rapport démographique des caisses de retraite était extrêmement favorable jusqu'à la décennie 1990, à partir de laquelle il a traversé une dégradation continue (Cherkaoui, 2007). Excédentaires pendant les premières années de leur existence, les régimes marocains se trouvent actuellement confrontés à un vieillissement démographique problématique. Les actifs potentiels ne sont pas tous employés ni cotisants, et le chômage doublé de l'informalisation de l'emploi pèsent aussi sur les ratios entre cotisants employés, ayants droit et chômeurs non cotisants.

De façon similaire, le succès de l'extension de la protection sociale en Tunisie a profité de la conjonction d'une conjoncture démographique très favorable et d'une forte croissance économique : au moment où l'économie était capable d'employer de plus en plus d'actifs et de les transformer en contributeurs à la sécurité sociale, la structure démographique se signalait par un poids important de la population en âge de travailler, issue de la période de forte natalité, ayant peu d'enfants, du fait de la diminution des taux de fertilité, et ayant à charge relativement peu de personnes âgées (9 % de personnes âgées de plus de 60 ans en 2000). En 1996, 82 % des affiliés sont des actifs. La même année, alimentées par l'élargissement de l'assiette vers une large majorité de contributeurs nets, les caisses sont toutes excédentaires et leurs réserves ont crû de 12 % par an sur la période 1987-1996 (Chaabane, 1998). Toutefois, les effets de la transition démographique en terme de vieillissement relatif de la population commencent aussi à se faire sentir. La part des personnes âgées va contrebalancer l'allègement de charges dû à la réduction du poids des jeunes et, au moment où ce poids cessera de diminuer, la charge à assumer par les actifs risque d'exploser.

D'un point de vue démographique, l'Algérie se trouve actuellement dans une « fenêtre démographique » exceptionnelle. Malgré l'augmentation de l'espérance de vie à la naissance qui est passée de 55 ans en 1977 à 74 ans en 2006 et qui va contribuer à allonger la durée générale de prise en charge à la retraite des individus, le pays observe depuis les années 2000 l'arrivée sur le marché du travail des cohortes du « baby-boom » des années 1970 à 1980. Dans l'hypothèse d'une amélioration du taux d'occupation de ces nouvelles cohortes et d'un élargissement de l'assiette de collecte des cotisations que cela induit, le système bismarckien de fonctionnement des retraites devrait donc connaître moins de problèmes majeurs dans un avenir proche qu'en Tunisie ou au Maroc.

C'est en fait du côté des 15-30 ans que vient le principal défi démographique : le poids des jeunes, nouveaux actifs, devient une « question sociale » et politique dans un contexte de ralentissement de la croissance économique et de la création d'emplois. Dans les trois pays, c'est le principal problème démographique, hérité d'une période où la natalité était encore forte.

L'importance relative des moins de quinze ans dans la structure par âge de la population des années 1960-1970 laissait présager les effets de l'arrivée de générations nombreuses, tant sur le marché du travail qu'à l'âge de procréer, d'ici la fin du siècle. De fait, les dynamiques démographiques et d'urbanisation ont fait peser une forte pression sur les marchés du travail. La demande d'emploi, émanant de la population en âge de travailler, croît à très vive vitesse. Plusieurs initiatives ont été prises, depuis plus de vingt ans, afin de stimuler la création d'emplois, mais la croissance de l'offre d'emploi demeure insuffisante pour répondre aux besoins de la demande, de sorte que le chômage continue à constituer une des caractéristiques principales du marché de l'emploi et touche notamment les jeunes, en particulier les jeunes diplômés. Si, jusqu'aux années 1990, les travailleurs non qualifiés étaient largement absorbés par le secteur industriel et les petites activités artisanales et marchandes urbaines, depuis une quinzaine d'années, le profil des qualifications requises se modifie et le chômage s'aggrave. Les générations nombreuses furent donc celles qui fournirent à la croissance économique sa main-d'œuvre abondante au cours des années 1980-1990, mais ce sont elles aussi qui aujourd'hui se heurtent aux limites du modèle, notamment du fait du chômage important des années 2000.

Dans les trois pays, le phénomène de chômage est d'autant plus grave qu'il est de plus en plus un chômage de masse et de longue durée. Derrière le chômage des jeunes, le plus visible, se profile le spectre de la contestation et de l'instabilité sociale : plus de la moitié des chômeurs au Maghreb sont des jeunes de moins de 29 ans, une part croissante d'entre eux est diplômée de l'enseignement supérieur, et la moitié environ sont des chômeurs de longue durée. Comme nous le verrons dans la seconde partie de l'ouvrage, l'accroissement du taux de chômage parmi les groupes les plus instruits de la population peut indiquer un désajustement entre la dynamique éducative et la régulation du marché du travail. On sait toutefois que cette approche « adéquationniste », qui postule que la formation doit s'adapter aux « besoins » des entreprises, élude des interactions assez complexes, le système d'emploi – plus largement social – contribuant à structurer la formation et vice versa. Il en résulte une crise sociale qui s'exprime dans les mouvements permanents de protestation des « diplômés chômeurs », qui enregistrent dans leurs revendications à un droit à un emploi – au moins un emploi public – une rupture du contrat



social ou du moins du compromis social et politique sur lequel reposait la distribution des ressources pour garantir un mieux vivre.

Une part très importante des chômeurs est aussi composée de femmes, touchées de plein fouet par les restructurations industrielles et agricoles, la politique des faibles coûts salariaux et par la précarisation des formes de l'emploi. Mais à l'inverse de celui des diplômés, le chômage féminin n'est que peu visible, rarement construit en problème public, relégué à l'espace du domestique ou des victimes collatérales des sacrifices que demanderait la libéralisation des économies.

Ce sont aussi les logiques d'*exit* qui témoignent de la crise de confiance et du sentiment d'insécurité croissante ressenti par les jeunes populations maghrébines : notamment l'émigration, celle des diplômés qui partent valoriser leurs compétences sur d'autres marchés du travail (Geisser, 2000) et celle de tous ceux qu'on appelle au Maroc les *harraga* (litté. : ceux qui brûlent [leurs papiers]) qui s'embarquent sur des rafiots de fortune au péril de leurs vies, pour chercher vers les rives nord de la Méditerranée une promesse de vie meilleure. En tout état de cause, les systèmes d'éducation maghrébins sont sur la sellette et font l'objet de réformes, examinées dans ce volume au prisme des défis auxquels sont confrontées les formations professionnelles au Maghreb.

### **Des réformes entreprises dans un contexte de globalisation et de libéralisation des marchés**

Alors que pendant la phase d'ajustement et de libéralisation, la protection sociale tendait à être présentée comme un coût pour les économies, qui faisait obstacle à la libéralisation des marchés et à la compétitivité des activités exportatrices, et comme un ensemble de rigidités qui freinait le dynamisme des libres entrepreneurs, elle s'impose désormais sur le devant de la scène depuis le début de la décennie 2000, sous l'action conjuguée de plusieurs logiques.

Devant les effets sociaux des politiques d'austérité et de déréglementation, elle est présentée d'abord comme un outil d'extension du libéralisme, un instrument de facilitation de ces réformes. La réduction de l'emploi public, la privatisation de nombreux secteurs d'activité comme les pressions au dumping social, engendrées par la course aux investissements directs étrangers, ont sans conteste exacerbé les risques sociaux dans les trois pays, accru les inégalités sociales et contribué au délitement des solidarités collectives. Par delà l'augmentation du chômage, l'emploi tend à devenir plus incertain et flexible, et en outre, moins protégé. Les



trajectoires professionnelles se tronçonnent entre emploi et non emploi, salariat et auto-emploi, selon les opportunités. Globalement, le travail se désalarise, ce qui se traduit par une perte d'efficacité des dispositifs traditionnels de formation et de création d'emplois et l'émergence de procédures informelles et sous-salariales : travail intérimaire, contrats à durée déterminée, travail partiel, indépendants, aides familiales et autres catégories de la précarité.

Dans les trois pays, l'évolution générale des politiques publiques dessine une volonté d'extension et de préservation des formes de protection sociale (assurance et assistance) au prix parfois de la dégradation de la qualité des prestations voire des couvertures, et de l'instauration de nouvelles inégalités entre groupes, entre sexes et entre ménages. Toute la difficulté est d'étendre l'affiliation attachée au salariat dans un contexte de désalarisation, où les employeurs rechignent à s'acquitter des contributions sociales au nom de la compétitivité, de la maximisation des profits mais aussi de la faiblesse des compromis sociaux et des entorses qui leur sont faites (zones franches, dérogations, tolérances...). Ainsi sont créés ou consolidés des mécanismes d'assistance institutionnalisés et rationalisés (selon des critères de sélection, des catégories de bénéficiaires cibles, de l'efficacité des « investissements sociaux » et de mécanismes « d'activation », etc.). Ils restent plus que jamais entrelacés à la charité privée, l'appel à la solidarité nationale, la valorisation de valeurs religieuses, ou encore au paternalisme d'évergètes. Souvent, ils sont mobilisés dans le cadre de politiques publiques inscrites au premier chef de l'agenda public, à l'instar de l'Initiative nationale pour le développement humain au Maroc, et notamment, celles de la « résorption des bidonvilles » ou de ce que l'on appelle de plus en plus « l'habitat précaire » ou « l'habitat informel » selon les circonstances, de la « lutte contre la pauvreté », voire dans les cas les plus extrêmes, de la lutte contre l'islamisme et le terrorisme.

Ces logiques se combinent ensuite avec une réflexion sur la protection et « l'intégration » sociale par l'activité professionnelle, au moyen d'une réforme du droit du travail : en 1994 en Tunisie, en 2003 au Maroc, en 2006 en Algérie. Ces lois s'accompagnent de réformes des systèmes d'assurance maladie et de retraite ainsi que par l'adoption de nouvelles lois sur les accidents du travail, etc. Et finalement, de façon très « globalisée », s'observe également une remarquable mobilisation autour de la question de l'emploi : formation, programmes d'intégration, de soutien à l'auto-emploi, d'encouragement aux petits entrepreneurs, d'incitation et d'activation, etc.

Ainsi, les ajustements économiques, menés de façon autoritaire par des régimes politiques musclés, passent aujourd'hui par l'intégration de mesures de politiques sociales : dans un processus paradoxal de quête de

« paix sociale » ou de nouveaux compromis sociaux (Heydemann, 2004), elles doivent jouer les adjuvants de la globalisation économique libérale, qui aménage de façon de plus en plus explicite les conditions sociales de sa faisabilité. Conçues et mises en œuvre sous une forme générique inspirée des modèles internationaux, elles visent à assurer un maillon articuloire entre globalisation économique et ancrage national des politiques publiques.

### **Technologie sociale et nouveaux dispositifs d'action publique**

Dans ces contextes, le renforcement des protections et de « filets sociaux » est considéré comme un enjeu crucial, essentiellement dans deux perspectives fondamentales : assister les non-protégés en les incitant à rejoindre les actifs employés, et surtout, à créer leur propre emploi ou générer leurs propres ressources ; repenser la protection des actifs protégés, ceux-ci représentant une catégorie qui ne s'étend plus (blocage du salariat, désalarisation et/ou informalisation de l'emploi).

Plus qu'elles n'apportent un changement de paradigme, ces orientations se greffent sur les piliers des politiques sociales existantes. Elles engendrent une transformation des dispositifs d'action publique, l'entrée en scène de nouveaux acteurs qui en matière de protection contre les risques sociaux, font « système » avec l'administration et les institutions publiques spécialisées : associations, fondations, acteurs locaux ou internationaux, réseaux sectorisés ou régimes partiels de régulation, etc.

Du côté des institutions « publiques », la tendance est à l'uniformisation de l'existant, en particulier pour l'assurance, et au développement d'institutions *ad hoc*, de droit public ou de droit privé, financées de façon complexe, qui prennent en charge les politiques d'assistance. Dans les deux cas, les acteurs se diversifient, notamment au profit du « privé », du « local » ou du « sectoriel ». Cette évolution n'ampute pas nécessairement les marges de manœuvre de la puissance publique mais répond à une réorganisation de la redistribution qui dans un contexte de raréfaction des ressources publiques directes (assez peu dans le cas de l'Algérie néanmoins), affaiblit la nature des « droits sociaux ».

En Algérie et au Maroc en particulier, comme nous l'avons déjà souligné, les dispositifs de protection se caractérisent jusqu'aux réformes des années 1990-2000, par leur fragmentation et la multiplicité des régimes en vigueur. Cette configuration instaure des disparités dans les avantages fournis, favorise les zones de non-droit tant l'édifice juridique peut être parfois redondant ou complexe. Une large part de l'effort réfor-

mateur contemporain vise justement à l'uniformisation des dispositifs en place. En Tunisie, le système est nettement plus coordonné et la question de l'uniformisation s'est posée essentiellement au regard des logiques d'extension de la protection sociale vers les catégories jusqu'alors laissées pour compte : en faveur des travailleurs émigrés non couverts et les travailleurs de l'agriculture. La loi de 2004 portant sur l'unification des caisses et des prestations d'assurance maladie s'inscrit dans ce mouvement.

Dans les trois cas, sont mises en place dans les années 1990-2000 des institutions *ad hoc* de coordination de l'action publique « sociale », instances interministérielles ou extra-gouvernementales dont la création joue à la fois une fonction « tribunicienne » et une fonction coordinatrice, fortement encouragée par les agences de développement internationales.

Ainsi en est-il dans le cas de l'Algérie (1996) et du Maroc (1999), de la création des Agences de développement social de développement social (ADS) avec l'encouragement de la Banque mondiale en particulier. Placé sous la tutelle du gouvernement et du Premier ministre, leur conseil d'administration est « mixte », composé de représentants des pouvoirs publics et du tissu économique et social. C'est dans le même esprit que se développent les politiques « dans le cadre de l'INDH » au Maroc, lancées par le Roi comme point d'orgue de ces ajustements substantiels de la gestion des risques sociaux sous la tutelle du ministère de l'Intérieur (Bono, 2008). Pas de réformes de fond dans les politiques de l'emploi, pas d'inflexion dans le modèle macro-économique choisi, il s'agit de traiter, à coup de politiques de logement et d'incitation au micro-crédit essentiellement, les problèmes de la « pauvreté », de « l'exclusion sociale » et de la « précarité », avec le soutien appuyé de la Banque mondiale et de coopérations bilatérales. Les objectifs affichés sont extrêmement ambitieux et sont partiellement financés par le budget national, la participation de groupes privés ou encore *via* la redistribution de l'aide internationale au développement essentiellement dirigée vers le tissu associatif qui, par définition, ne peut agir que sur des territoires et à l'égard de populations restreintes.

Parmi les nouvelles institutions créées *ad hoc* afin de traiter d'un problème ou de coordonner l'action publique, citons encore dans le cas du Maroc, la création du Conseil national de la jeunesse et de l'avenir (CNJA) en 1991 pour s'attaquer au problème des jeunes diplômés qui venaient alors d'organiser leurs premières mobilisations (Bennani Chraïbi, 1995)<sup>16</sup>. En Tunisie, la Banque tunisienne de solidarité (BTS) aux côtés du Fonds national de solidarité (FNS, 1993) connu sous le nom de Fonds 26-26, joue

---

16. Voir la contribution de M. Emperador Badimon à cet ouvrage (chapitre 8).

un rôle central pour accorder aux jeunes des micro-crédits. En Algérie, une Agence nationale de soutien à l'emploi des jeunes (ANSEJ) est instituée en 1996, rattachée à la primature, dont la mission consistait à « assurer le financement, le soutien et le développement des micro-entreprises créées par les jeunes promoteurs<sup>17</sup> ». Toujours en Algérie, l'Agence nationale de gestion des micro-crédits (ANGEM) est créée en 2004 pour répondre au souci exprimé par les autorités publiques de développer la politique d'octroi de micro-crédits. On peut également mentionner le financement d'actions spécifiques de solidarité en Algérie : Fonds d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme, Fonds national du logement, Fonds national pour la promotion de l'emploi et, enfin, Fonds spécial de solidarité nationale. Malgré leur existence formelle, tous ne sont pas nécessairement alimentés ou actifs. Ces fonds ont pour mission de distribuer des aides, et non pas des prêts, à des populations ciblées.

La réorganisation des institutions de la protection sociale passe également au Maghreb par une réinvention de l'évergétisme et de la bienfaisance, y compris (et principalement) par les pouvoirs publics. Ces derniers y mettent des moyens conséquents, dirigeant vers là l'aide internationale et, dans le cas de la Tunisie en particulier, instaurent des « mécanismes de dons obligatoires » (Hibou, 2006, 234) de la part des citoyens et des entreprises. Le cas le plus édifiant est celui de la création en Tunisie du Fonds national de solidarité (Fonds 26-26). Mais on pourrait également évoquer la Fondation Mohammed V pour la solidarité au Maroc (1999) et, dans une moindre mesure, le Fonds Hassan II pour le développement économique et social. Leur mode de financement est exceptionnel, dans certains cas, il revient à instaurer une parafiscalité, dans d'autres cas, à dé-budgétariser les bénéfices de la privatisation, à l'insu de tout contrôle gouvernemental ou ministériel (Hibou et Tozy, 2002). Non seulement ces institutions sont fortement personnalisées autour de leur promoteur principal (on lit par exemple la marque dynastique dans le nom des institutions marocaines) mais elles promeuvent une certaine éthique modernisée de la bienfaisance patronale, à l'encontre de représentations plus citoyennes et solidaristes de la protection sociale. Elles canalisent aussi une part non négligeable, voire centrale, des ressources collectives et publiques, en l'absence de formes normalisées et démocratiques de contrôle. Ces nouvelles institutions apparaissent tour à tour comme des programmes d'assistance ou d'insertion professionnelle. Il s'agit d'encourager le développement d'une action publique qui privilégie des acteurs non étatiques et non politiques.

---

17. Voir les contributions de M. Safar Zitoun et N. Abbaci (chapitres 2 et 3).

Du côté des acteurs des dispositifs de protection sociale, les configurations, en effet, se transforment. Elles semblent se « privatiser », se « dépolitiser » et se « déconcentrer » (ou, dans une moindre mesure se « décentraliser »). Dans tous les cas, le tissu associatif et les acteurs « privés » sont particulièrement mobilisés : il s'agit en quelque sorte de s'en rapprocher par le biais de partenariats et collaborations variées et de leur ressembler en quelque sorte, en adoptant le discours de l'entreprise, du management et de l'associatif, du participatif.

La loi sur les associations est l'objet de révisions dans le sens d'une normalisation de l'action associative, de son financement, etc., mais sans que les pouvoirs publics ne perdent leur pouvoir de contrôle sur leurs activités (en 1988 et 1992 en Tunisie, en 1987 puis en 1990 en Algérie, et en 2002 au Maroc). Les acteurs et structures associatives sont spécialement encouragés, tant par les pouvoirs publics que par les bailleurs internationaux, à se faire partie prenante de l'action publique, soit sous forme de structures exécutives (en particulier dans les domaines de l'aide aux handicapés, de l'alphabétisation, etc.) ; soit sous forme de dispositifs alternatifs et complémentaires de l'action publique (dans les domaines du micro-crédit, du développement local, etc.). Les associations de micro-crédit, y trouvent un terreau particulièrement fertile, à mi-chemin entre des logiques sociales, marchandes et financières.

Les dispositifs qui découlent de ces nouvelles configurations se combinent éventuellement à des répertoires de solidarité civile qui s'adaptent ou se trouvent « réinventés » pour la circonstance. On peut en outre s'interroger aujourd'hui sur le recours à des formes privées (et privatives ?) de protection et sur l'émergence de nouvelles formes de protection sociale, notamment « patrimoniale » (Longuenesse, Catusse et Destremau, 2005), dont les états producteurs de pétrole, comme l'Algérie, constituent des idéaux-types.

L'entrée en scène de ces acteurs introduit dans l'action publique plusieurs types de ruptures :

- Entre les niveaux locaux et nationaux, dans la mesure où la continuité territoriale n'est pas ici un impératif, du fait de l'action localisée et *ad hoc* de l'action associative (continuité dans le temps non assurée non plus) ;

- Entre les sphères « publiques » et « privées » qu'elles contribuent d'ailleurs à reconfigurer ;

- Entre les systèmes d'assurances et d'assistance, puisque cette aide ne ressort pas d'un droit garanti par l'État mais ici d'organismes caritatifs ou mutualistes à l'action discrétionnaire. Le droit (à la protection sociale) devient un privilège dans les deux sens du terme : pour ceux qui bénéficient du système d'assurance qui se met en place et se consolide ; pour ceux qui ne bénéficient non pas de droits mais de largesses de « bienfai-

teurs » ou de l'action d'associations caritatives. Ceci introduit une rupture en termes de définition de la citoyenneté sociale, puisque finalement il s'agit de fournir des services aux indigents, voire de théâtraliser les pratiques de dons, sans pour autant leur donner accès à des droits politiques ;

– Entre le monde « formel » et le monde « informel » qui loin d'être une catégorie résiduelle englobe un large pan de l'économie, étrangement peu « pensée » dans ces dispositifs réformistes, alors même qu'il ne cesse de se développer.

Jusqu'au tournant libéral, l'approche dominante des politiques sociales était fonctionnelle : le développement de la protection sociale était considéré comme le pendant naturel (ou subalterne) du développement économique des sociétés maghrébines et du démantèlement des « corps intermédiaires » ou des solidarités « traditionnelles ». Désormais, les politiques publiques s'orientent vers l'encouragement au développement d'institutions sociales plurielles. Cela ne signe pas pour autant la « fin » de l'État social. En effet, dans les trois cas considérés, les deux dernières décennies ont montré à quel point le « social » restait une « affaire d'État ». Dans le cas du Maroc, on peut même dire qu'il le devient. L'acteur public demeure central, quand bien même contractualise-t-il et régularise-t-il la délégation de pans entiers de prise en charge des risques sociaux auprès d'acteurs « locaux » et/ou privés. Il demeure central car il continue à contrôler largement les flux économiques réinvestis dans la protection sociale (par la fiscalité directe ou indirecte, par la centralisation de l'aide internationale, par ses propres stratégies patrimoniales) ; il est également central car il contribue en large part à la sélection des acteurs privés de la protection sociale.

### **Une clé de lecture des transformations sociales de la famille et de l'activité des femmes**

L'entrée par le genre permet de mettre en lumière de façon exacerbée plusieurs de ces grandes tendances. Pour les femmes, l'accès au marché du travail est de moins en moins porteur de promesses d'émancipation dans un cadre protégé, mais les expose de façon croissante à de nouveaux risques, sans les protéger de ceux qu'elles continuent à rencontrer.

De façon plus ou moins marquée selon les pays, c'est par la génération de l'indépendance que devaient passer le contrôle démographique, la modernisation familiale, la rupture avec la génération précédente, la sortie du sous-développement social. Avec des nuances, les femmes maghrébines

adultes d'aujourd'hui vivent dans un monde extraordinairement différent de celui de leur mère : taux de fécondité en chute, emploi, accès aux soins de santé et à l'éducation publiques... Et c'est aussi autour d'elles que se jouent une partie des enjeux de la libéralisation des marchés et de la réforme des systèmes de protection sociale : mise au travail pour compenser les baisses de revenu des ménages, dégradation des conditions d'emploi, ciblage par des dispositifs d'assistance et d'incitation, soin aux personnes âgées dont le nombre, et la durée de vie, croissent.

La participation des femmes au marché du travail, telle qu'elle est officiellement enregistrée, est plus élevée en Tunisie (environ un quart) qu'en Algérie (une sur six en 2003, contre une sur dix en 1998) et au Maroc (23,2 % en 1992 et 20,9 % en 2003). L'écart entre taux d'activité et taux d'emploi (ou de sous-emploi) s'élargit : les femmes demeurent plus facilement réversibles dans l'économie informelle et plus exposées à la désalarisation, ou à des formes temporaires, partielles, intérimaires d'emploi. En Tunisie et au Maroc, la présence massive de femmes dans l'emploi industriel a contribué à la compétitivité internationale de la branche textile – confection (du fait de salaires moins élevés, d'emplois plus flexibles que les hommes), mais le revers économique les expose depuis une dizaine d'années au chômage, à l'informalité et à la précarité de l'emploi. Une partie importante des activités féminines est réalisée à domicile, ce qui tend à renforcer leur invisibilité et leur déficit de reconnaissance (tant matérielle que symbolique, sociale que statistique ou économique) (Destremau et Abi Yaghi, 2009). En milieu rural (au Maroc notamment), le travail des femmes est aussi lié à des « modèles familiaux traditionnels dans lesquels [leur] rôle est limité à des fonctions secondaires, souvent en dehors du travail rémunéré » (Paterno, Gabrielli et D'Addato, 2006, p. 1). Le statut « d'aide familiale » continue à être important, lui aussi propice à l'invisibilité et à la non reconnaissance de droits, y compris celui à une rémunération, du fait de l'imbrication des relations familiales et laborieuses. Les secteurs du tourisme et, de l'artisanat sont, eux aussi, des niches féminisées et peu protégées. Sous cet angle, la participation féminine au travail au Maghreb est loin de constituer une garantie d'amélioration de leur « sécurité sociale ».

Plusieurs tendances sont partagées par les trois pays. La pauvreté et la précarisation amènent nombre de femmes, qualifiées ou non, à se porter actives. Devant les détériorations des conditions de vie, les conjoints, les pères et les frères portent un regard nouveau sur le travail des femmes comme moyen honorable pour soustraire leur famille de la pauvreté et lui éviter la misère et l'exclusion sociale. L'évolution du taux d'activité des femmes mariées, en particulier, signifie que le mariage, la procréation et l'éducation des enfants ne constituent plus les mêmes obstacles pour le travail des femmes qu'ils ont pu être. Les difficultés économiques



rencontrées par les ménages ont tendance à l'emporter définitivement sur l'opposition de la famille à l'exercice d'une activité rémunérée par l'épouse ou la fille (Fargues, 2000 et 2003).

L'élévation tendancielle, mais continue, des niveaux d'éducation (plus tard et de moindre ampleur au Maroc qu'en Tunisie, certes), alimente aussi le désir des femmes de se réaliser comme professionnelles. Le recul de l'âge du mariage, voire l'augmentation des taux de célibat, tout comme la chute des taux de fécondité, le rendent plus facile au plan familial (*idem*). Toutefois, la faible capacité d'absorption des diplômés les concerne plus encore que les hommes, ce qui explique un taux de chômage plus élevé, voire une stagnation de leur taux d'activité, lorsqu'elles se découragent de la recherche d'emploi, ou lorsqu'elles s'engagent dans des activités non comptabilisées et disparaissent ainsi des statistiques.

Les femmes bénéficient en théorie dans les trois pays de mesures d'assurance sociale spécifiques destinées à aménager la conciliation des contraintes familiales et l'emploi. Bien évidemment, leur impact effectif dépend de la proportion de femmes qui peut y souscrire, c'est-à-dire employées formellement au titre de l'assurance sociale. À cet égard, l'emploi dans le secteur public a été un moteur très puissant non seulement de mise au travail et d'emploi (reconnu) des femmes, mais aussi de leur intégration dans les mécanismes de sécurité sociale au titre de travailleuses (et non seulement d'ayants droit). La toute relative faiblesse du niveau de l'emploi public au Maroc, et son recul en Algérie, laissent des proportions croissantes de femmes, poussées par le besoin économique de travailler, en proie à des conditions d'emploi précaires, instables et faiblement porteuses de droits sociaux.

En principe et au gré des réformes successives, femmes et hommes bénéficient de plus en plus au Maghreb de statuts égaux au regard de la loi et de la protection sociale. En Tunisie surtout<sup>18</sup>. Des dispositions spécifiques sont introduites pour faciliter l'évolution du statut familial, démographique, économique et social des femmes vers l'émancipation et la participation au marché du travail. Mais le travail à temps partiel, dont les femmes sont les premières attributaires, a plusieurs incidences sur le statut et le niveau de sécurité sociale de leur titulaire, en affectant le

---

18. À l'aune des indicateurs de progression du statut des femmes (taux d'activité, évolution de la fécondité, accession aux sphères de décision, droits et relations aux structures juridiques, etc.), la Tunisie se distingue nettement par rapport à l'Algérie et au Maroc, mais également à l'ensemble des pays arabes : son indicateur sexo-spécifique de Développement humain (ISDH) la place devant bien des pays l'Algérie, le Maroc, la Syrie et l'Égypte notamment. Toutefois, l'observation des données récentes, relatives aux principales caractéristiques socio-démographiques des personnes âgées en Tunisie, montre des disparités de genre assez importantes.



niveau des contributions et donc des droits sociaux acquis. Il les contraint souvent par exemple à occuper un emploi en dessous des seuils d'acquisition de droits (durée plancher de travail ou seuil minimal de revenu). En cas de mise au chômage ou de précarisation de l'emploi, la perte du droit à la sécurité sociale peut être ressentie comme peu importante du moment que les allocations familiales sont attribuées au chef de la famille (souvent leur époux), qu'elles bénéficient des soins sanitaires au titre de l'activité de leur mari et qu'elles n'ont pas droit aux prestations à long terme. La dépendance à l'égard des hommes tend ainsi à se maintenir, notamment en Tunisie, où le dispositif de protection sociale de ces derniers peut s'avérer partiellement efficace. C'est nettement moins le cas au Maroc où la part de ces protections est congrue également pour les hommes et où, dans tous les cas, le niveau des prestations familiales par exemple est très faible et conditionné par un niveau minimum de salaire. Il ne peut en outre dépasser la hauteur du salaire perçu.

La question des droits socio-économiques des femmes rejoint celle des droits politiques : la reconnaissance formelle de droits, difficilement acquis rencontre de fortes résistances au niveau de leur application. Le cas marocain est de ce point de vue le plus patent. Si le droit à l'éducation et au travail sans distinction de sexe a été établi dès la première constitution, plusieurs autres textes juridiques, ainsi que les politiques menées, ont privé en partie les femmes de ces droits (Naciri, 2006, p. 135 et ss.). Les évolutions récentes, inscrites notamment dans le nouveau code de la famille (2003) améliorent partiellement les droits civiques des femmes, mais ont encore à se traduire et concrétiser. Dans le domaine de l'emploi, c'est en outre seulement depuis 1995 (nouveau code du commerce et nouveau *dahir* des obligations et des contrats) que les femmes mariées ont le droit d'exercer une activité commerciale et de signer un contrat de travail sans l'autorisation de leur mari. Du côté de la fonction publique marocaine, plusieurs améliorations dans les années 1990 ont complété les anciennes dispositions qui adaptaient les conditions de travail des femmes à leurs fonctions maternelles ou conjugales. Elles vont aussi dans le sens de leur ouvrir certaines professions, autrefois réservées aux hommes (notamment la police, l'armée, les douanes, la poste, l'encadrement de l'administration territoriale). Le nouveau Code du travail de 2003 enregistre le même type d'amélioration pour l'emploi dans le privé, dans une démarche d'ajustement aux normes internationales. Cependant, l'égalité en matière des salaires n'est pas garantie. Et si la loi appelle à une codification spécifique du statut des employés de maison, ce vide juridique n'est toujours pas comblé (Zirari, 2006).

Dans les trois pays, on observe donc une forte polarisation de l'emploi féminin et de larges inégalités dans les statuts d'emploi, les trajectoires et les écarts de rémunération et d'accès à la protection sociale : d'un côté, la

visibilité des femmes professionnelles, symboles de la « femme moderne », s'accroît, et une proportion significative de femmes demeure employée dans le secteur public et bénéficie d'emplois protégés et qualifiés. L'accès à ces emplois, toutefois, fait l'objet d'une concurrence exacerbée, et ne joue plus le rôle moteur de l'entrée des femmes dans la population active qu'il a pu assumer pendant les années 1970 et 1980 (Destremau et Abi Yaghi, 2009). De l'autre côté, un grand nombre de femmes n'ont d'autre choix que de s'employer dans des activités informelles, poussées par le besoin économique, y compris les nombreuses femmes qualifiées et diplômées.

C'est au titre de mères plutôt que de travailleuses que les femmes sont également présentes dans les dispositifs d'assistance, d'activation et de promotion sociale, qui les ciblent comme un groupe prioritaire (surtout lorsqu'elles sont chefs de famille) pour les conduire à une plus grande efficacité économique et sociale. On le constate à plusieurs échelles. Du côté des politiques publiques, les réformes des très modestes (voire symboliques) dispositifs existants, tels que « l'Entraide nationale » au Maroc, sont déclinées en programmes ciblant les femmes et les jeunes filles, les enfants, les jeunes déscolarisés et les personnes en situation difficile. L'objectif théorique est de doter la population-cible de formation à même de permettre son intégration socio-économique, et de générer une incidence directe sur le niveau de vie de la famille. Ce filet de sécurité devrait permettre, à travers les centres d'éducation et de formation, d'assurer une formation qualifiante dans certains métiers artisanaux et modernes (broderie, tissage, tapisserie, ...) au profit des jeunes filles et femmes déscolarisées issues de milieux défavorisés. Mais les populations touchées par ce programme sont minimes.

Il est frappant enfin, de constater très concrètement à quel point toutes les initiatives de micro-crédit ou presque, publiques ou privées, favorisent une population bénéficiaire de femmes dans les trois pays. Aucun de ces programmes ne contribue à améliorer la situation des femmes actives en termes de droits sociaux, de leur position dans la famille, de valorisation de son travail, mais préserve en revanche l'ordre et la stabilité sociale.

Les évolutions des marchés du travail vers les activités informelles pauvres en valorisation et en droits nuisent donc aux femmes maghrébines, plus fragiles et en butte à diverses formes de discrimination. Les dispositifs de conciliation emploi/soins à la famille occupent souvent une place secondaire à l'égard des incitations à entrer sur les marchés du travail. Les reculs des protections et services publics tendent à peser particulièrement sur les femmes, surtout celles qui gèrent seules leurs enfants. Leur position « privilégiée » dans les nouveaux dispositifs d'assistance, notamment les dispositifs d'aide au micro-crédit, ne représente en rien une compensation.

## Les droits sociaux, une question politique

Tout au long de ce chapitre, la question des droits sociaux est revenue, articulée à différentes problématiques. Peu débattue, sinon, et de façon singulière, à travers les revendications à un droit au travail, porté par les mouvements des diplômés chômeurs par exemple ou encore par les mobilisations sociales contre les privatisations ou les licenciements en série, elle nous semble être l'un des enjeux centraux des réformes actuelles. Il ne s'agit pas de figer un débat sur l'idée d'acquis à protéger mais de pointer au contraire des creux, des ombres ou des éléments saillants de l'histoire récente des relations entre les États maghrébins et leurs sociétés. L'articulation contemporaine entre droits socio-économiques et droits civiques et politiques ne se comprend qu'à l'aune de l'histoire de la formation des institutions sociales dans chacun des trois pays. Chaque étape de l'édification d'un État social tunisien, algérien ou marocain a posé un problème, sinon de démocratie, du moins de citoyenneté ; il n'a d'ailleurs rien de propre à ces trois pays mais est, au contraire, intimement lié à l'histoire de la majorité des États providence.

Comme nous l'avons souligné plus haut, les premiers dispositifs publics et institutionnels de protection furent d'abord instaurés par l'État colonial français, dans un contexte de violences politiques et économiques de la « métropole » sur les sociétés maghrébines. À l'indépendance, les régimes de protection sociale connurent des trajectoires différentes, usant largement, surtout en Algérie et en Tunisie qui optèrent pour le socialisme arabe, de la redistribution et des politiques sociales pour tenter de désamorcer l'expression de clivages sociaux ou la revendication d'un autre partage du pouvoir. Au nom de l'impératif du développement et de la défense de l'intégrité de la Nation, l'État de bien-être « s'autoproclame » (Camau, 1988, 83) comme un système hégémonique de développement auto-centré alliant volontarisme politique et économique et postulant une symbiose entre intégration sociale et régulation des flux économiques. Les transformations que connaît aujourd'hui le capitalisme, à l'épreuve de l'ajustement néo-libéral ont pesé sur les structures du marché du travail et ont suscité l'adoption de nouvelles lois sociales compensatoires, sans pour autant contribuer à la démocratisation de ces régimes. Bien au contraire même dans le cas de la Tunisie.

L'action sociale des institutions étatiques joue-t-elle en faveur de l'extension du développement de l'État de Droit ou au contraire comme une façon de neutraliser la protestation et de solidariser la société en contexte de bouleversement des structures sociales ? Les nouveaux dispositifs qui se dessinent en termes de protection ou de compassion contribuent-ils à l'expulsion ou à la neutralisation des passions politiques, pour

reprendre la formule de Donzelot (1994) ? Passions politiques qui seraient moins le fait des mobilisations ouvriéristes qu'elles ont pu être mais qui s'exprimeraient aussi dans le recours à des registres solidaristes fondés sur l'identité, la religion ou le clientélisme ?

L'observation des trajectoires des trois pays montre différentes facettes de ce que peut être une économie politique autoritaire, plus que démocratique, de l'État social. Autoritaire dans le sens où la quête de « paix sociale » s'avère être une courroie de monopolisation du pouvoir et de négation du pluralisme politique et social qui a accompagné la construction d'imaginaires du pouvoir et de légitimité des gouvernants. Les États algérien ou tunisien créèrent des « espérances », stimulèrent et satisfirent des besoins au prix d'une tutélisation de la société et d'une euphémisation des « problèmes sociaux<sup>19</sup> ». C'est ce que B. Hibou appelle le pacte de sécurité en Tunisie : « à la fois une institution de protection et de sécurité et une institution de création de dépendances, de contrôle et de surveillance » (Hibou, 2006, p. 222). Est-ce la fin de cette espérance qui explique les mouvements sociaux qui bouleversent aujourd'hui le bassin minier de Gafsa en Tunisie et sa répression ou encore, à la fin des années 1980, le fameux « printemps d'Alger » ? L'État marocain en revanche accorda une place subalterne au discours social, sinon en privilégiant un modèle étatiste de développement, fondé sur le développement d'un secteur public national et sur l'emploi public. Et là encore, les mobilisations contemporaines témoignent de la mise en péril du fragile compromis social. Autoritaire également dans le sens où l'articulation des droits sociaux aux droits politiques favorise les premiers au détriment des seconds. La rupture des ajustements structurels et la fin trop tôt annoncée du « clientélisme d'État » (Camau, 1990), s'accompagnèrent de troubles politiques et sociaux mais ne déstabilisèrent pas néanmoins de façon radicale ces régimes. Ce fut notamment le cas des mouvements sociaux qui ébranlèrent la région au début des années 1990, quand furent menées les politiques de réductions de la dette, passant par une suppression ou de drastiques réductions des subventions à la consommation. Combinées à des revendications politiques, ces mesures suscitèrent rapidement des mouvements populaires, dans les villes en particulier, que certains observateurs appelèrent un peu rapidement, et au mépris des revendications politiques qui les accompagnaient, « émeutes du pain » ou « émeutes FMI ». Suivie d'importantes répressions, cette « révision des politiques de compensation liées à la contraction des ressources rentières rompait le pacte tacite du clientélisme d'État et rendait intolérable la perception des inégalités » (Camau et Geisser, 2003, p. 188).

---

19. Voir la contribution de M. Safar Zitoun à cet ouvrage (chapitre 2).

Deux moments différents caractérisent l'affirmation de droits sociaux fondamentaux en Algérie. Le premier fut lié au moment fort de la politique de l'industrialisation. Cette période commence à la fin des années 1960 et s'achève après les événements d'Octobre 88 et le « printemps d'Alger » (Baduel, 1992). Durant cette période, le système politique algérien se présente comme porteur d'un nouveau modèle économique et social qui cherche le « progrès » et la « modernisation » de la société et qui espère faire rupture avec le modèle socioéconomique colonial. Grâce à la rente, l'industrialisation a été menée non seulement au nom d'une œuvre de développement mais aussi comme instrument de justice sociale. Les institutions de l'État se forment de façon relativement autonome à l'égard de sa société, puisque ces institutions sont elles-mêmes les principales productrices de richesses. D'un côté, l'État s'emploie à satisfaire les demandes sociales en termes d'emploi, de logement, de santé. De l'autre côté, il limite de façon drastique, à coup de répression directe et d'incitations indirectes, l'expression libre et l'exercice de droits politiques :

« il y avait d'un côté les individus et les différents droits – mais uniquement des droits sociaux – auxquels ils pouvaient prétendre ; de l'autre l'État et les différents monopoles qu'il s'était réservés ; son pouvoir de commandement bien sûr, mais aussi d'opinion, d'organisation, d'expression, etc. Une sorte de pacte social implicite était ainsi établi entre les premiers qui semblaient abdiquer leurs droits politiques au profit du second qui devait assurer en contrepartie les droits sociaux » (El Kenz, 1989, p. 11).

Ceci a produit un silence remarquable sur les « pauvres » et la « pauvreté » en Algérie. Jusqu'aux années 1980, au plan officiel le statut de « pauvre » n'existe pas, il n'y a pas seuil officiel de pauvreté car en contradiction avec l'ambition de justice sociale portée par le régime.

Dans la seconde période qui s'ouvre au tournant des années 1990, les réformes économiques ont ébranlé le lien entre les entreprises publiques et l'État. Le projet de révolution socialiste est abandonné, les discours de l'État se font plus libéraux. En outre, les droits sociaux attachés au statut de salarié, s'ils ne sont pas remis en cause par le législateur, sont battus en brèche *de facto* du fait de l'affaiblissement du salariat comme mode de mise au travail, la dégradation du contenu réel des prestations auxquelles ces droits donnent accès, et la difficulté de basculer d'un système largement financé par l'État (les services sociaux) vers un système multi-partenarial (et donc partiellement contributif et privé), en temps de chômage et de pauvreté massifs. Ils sont battus en brèche par ce qu'on appelle en Algérie la « décompression », à savoir les licenciements massifs dont sont le théâtre les anciennes entreprises publiques (Nouar, 2009).

En Tunisie, les droits sociaux se sont construits comme partie intégrante d'un modèle salarial, sans rupture marquée entre le public et le privé. Leur extension, parallèle à celle du salariat, s'est bloquée au cours des années 1990, et se poursuit sous des formes désormais devenues classiques : activation de l'assistance, promotion de l'auto emploi auto-protégé... Les droits sociaux demeurent dans l'imaginaire politique comme un acquis important mais, dans un contexte de renforcement de l'autoritarisme du pouvoir, peinent à structurer de fortes revendications, exposées à une répression brutale comme on l'observe dans le champ de la représentation syndicale (Khiari et Lamloum, 1999 ; Khiari, 2003) ou dans des mobilisations contemporaines plus ponctuelles<sup>20</sup>.

Les progrès du bien-être économique et la consolidation des droits sociaux, en particulier ceux qui ont trait à la protection sociale, contribuent à étouffer les critiques sur les violations des droits politiques et des droits de l'homme, dénoncées par plusieurs organisations nationales ou internationales, à l'instar d'Amnesty international. Comme si les premiers se substituaient aux seconds. La sécurité sociale et les droits qui y sont afférents apparaissent comme une forme de reconnaissance du statut des travailleurs-citoyens : loin d'être des victimes, ils sont membres de droit d'une communauté nationale solidaire. Ils en bénéficient et en sont aussi les acteurs, dès lors qu'ils participent, par leurs contributions sociales, à la lutte contre la pauvreté. Les registres du don et de la charité sont également mobilisés pour présenter les mécanismes de solidarité mis en place pour lutter contre la pauvreté, l'exclusion de l'accès aux droits sociaux et l'insuffisance des prestations. Ainsi en est-il du Fonds 26-26 : au nom de la solidarité nationale et par la contribution exigée de la part des citoyens et des entreprises, il introduit un système parafiscal particulièrement antidémocratique qui pèse à double titre sur les citoyens tunisiens : d'une part, « il contrôle les individus du seul fait de leur localisation et de leur qualification en tant que « pauvres » », d'autre part, il « contrôle les non pauvres aussi par leur participation « consensuelle » à la solidarité » (Hibou, 2006, p. 234). La valorisation de la dimension solidaire de la protection sociale, les modes de mobilisation pour en étendre les bénéfices et en développer les interventions, tout comme les résultats obtenus, contribuent ainsi à la construction de l'image de la cohésion sociale et de la solidarité nationale, en dehors du registre du droit. Le « droit social » devient alors « devoir social » (*idem*).

La solidité du régime politique tunisien se nourrit de cette stabilité sociale relativement consensuelle, confortée par l'amélioration du bien-être et de l'impératif de sécurité économique (El Baz, 2008). Le succès tunisien en matière d'extension de la protection sociale tient donc finale-

---

20. Voir la contribution d'A. Allal à cet ouvrage (chapitre 5).

ment à la place centrale du social comme instrument de gestion de l'économique et du politique, place qui demeure maîtrisée par le régime pour éviter le débordement d'une sphère de droit – social et économique – sur une autre – politique.

Dans le cas du Maroc, la question des droits sociaux se pose sensiblement différemment dans la mesure où les droits réels des citoyens marocains en terme de protection sociale n'ont jamais été très étendus : du fait de la loi mais aussi de son application aléatoire. Le discours de l'État sur le social a pris des accents plus paternalistes que modernistes et universalistes que n'ont pu l'être les discours algérien et tunisien. L'État marocain s'est donc fait nettement moins providence que dans les deux autres cas, ce qui n'a pas empêché le régime de « clientéliser » sa société par des voies plus privées et par le développement du secteur public, autrement dit par un très faible degré d'institutionnalisation de la protection sociale.

La problématique des droits sociaux au Maroc est toutefois particulièrement intéressante au regard des mouvements sociaux qui érigent, au cours des dernières décennies notamment, des causes sociales : contre la cherté de la vie, pour l'embauche des diplômés chômeurs qui revendiquent un emploi public au nom du Droit au travail, ou encore les mouvements de bidonvillois ou d'habitants de quartiers non réglementaires qui réclament l'accès à l'électricité ou à l'eau, au nom de Droits politiques et sociaux (Zaki, 2005). L'intérêt de ces mouvements pour notre propos est qu'ils contribuent, *via* le renversement des stigmates dont ils sont porteurs, à l'énonciation de droits sociaux, non inscrits dans la loi, mais fortement chargés de sens politiquement. Combiné au redéploiement de l'action de l'État, d'associations et d'agences de développement international, en faveur de la lutte contre la pauvreté et de formes modernisées d'assistanat, ceci revient à faire émerger la possibilité de la reconnaissance de droits sociaux justement dans des espaces de non-droits. En d'autres termes, l'encouragement de l'action associative ou assurantielle privée, par exemple dans le domaine de la protection sociale, ou encore les dispositifs mis en place au nom du « développement humain » ne se fondent pas sur des droits sociaux positifs. Mais ils peuvent en revanche susciter l'expression de besoins en droits sociaux.

L'histoire de la construction de droits sociaux dans les trois pays et leurs contenus en termes de modalités d'accès et de prestations articule donc divers registres, dans des tensions accrues dès lors que les modèles économiques et politiques en place sont bousculés et remis en cause. Mais dans les trois cas, les réformes plus récentes des dispositifs de protection sociale les mettent sur la sellette pour plusieurs raisons, relatives essentiellement aux modalités de leur mise en œuvre :

D'une part, ce sont avant tout des réformes *top/down*. Elles contournent et esquivent souvent l'autorité des institutions politiques représenta-



tives (gouvernement, parlement, municipalités, etc.). Décidées au Palais ou à la Présidence, elles peuvent être l'objet d'une gestion centralisée au ministère de l'Intérieur, notamment au Maroc. Elles fonctionnent en outre souvent sur des budgets parallèles et « exceptionnels » au nom de l'urgence<sup>21</sup>, sans contrôle public. Lorsqu'elles sont négociées, ce sont souvent avec des partenaires sociaux affaiblis, notamment les syndicats ouvriers. Ainsi les nouveaux codes du travail adoptés en Tunisie (1996), en Algérie (2006) et au Maroc (2003) sont d'essence libérale et, s'ils donnent quelques garanties pour les travailleurs, ils contribuent largement à flexibiliser les relations de travail dans un contexte où la concurrence internationale fait peser de fortes contraintes sur les coûts du travail au Maghreb.

En Tunisie, l'Union générale des travailleurs tunisiens (UGTT) est rentrée au pas. Elle fut pourtant un concurrent permanent et sérieux du parti unique avec qui elle entretint des relations complexes faites d'intégrations réciproques à des oppositions violentes (avec comme point d'orgue les mouvements sanglants de janvier 1978). Tour à tour, la centrale, syndicat unique percevant à la source les cotisations de ses adhérents, menée par des leaders charismatiques (H. Achour, A. Ben Salah, etc.) et ancrée dans la société, joua le rôle de « frein aux actions revendicatives » et de « refuge et de fourrier des forces opposées au pouvoir » (Zghal, 1998). Avec le pacte national de 1988, signé par l'UGTT parmi d'autres organisations nationales, et les négociations tripartites triennales centralisées (1990), l'UGTT a réintégré son rôle de courroie de transmission : ces accords interdisent de fait à la centrale syndicale de mener toute action de revendication en en dépassant les termes. En revanche, c'est à l'intérieur de la centrale que s'expriment contestations et dissensions.

En Algérie, la régulation sociale passa également dès les lendemains de l'indépendance par le couple parti unique/syndicat unique (ici, l'Union générale des travailleurs algériens qui s'impose sur ses concurrents). Au nom des impératifs du développement, pour ne pas « porter atteinte à l'économie nationale » et entretenant l'illusion d'une communauté immédiate d'intérêts, la doctrine et l'action syndicale furent d'accompagner la politique « socialiste » du régime du FLN. « Aucune force vive de la nation ne devait rester en marge de la bataille » de la reconstruction et du développement. Le syndicalisme fut domestiqué et les grèves interdites (Benamrouche, 2000). Au tournant des années 1990, avec le « printemps d'Alger », la pluralisation de la scène politique et l'impulsion libérale que prend l'économie, les entreprises rompent en partie le cordon ombilical qui les liait à l'État. Le droit de grève s'étend aux entreprises publiques,

---

21. Voir la contribution d'I. Bono à cet ouvrage (chapitre 7).



la scène syndicale se pluralise et se politise. Mais depuis la fin des années 1990, la réforme économique, les privatisations et la hausse des cours du pétrole qui donnent une marge de manœuvre supplémentaire au régime, sapent les ressorts de mobilisation du syndicat salarial.

Au Maroc, les syndicats de salariés se sont engagés depuis 1996 dans un cycle de négociation avec les pouvoirs publics et le patronat, peu à leur avantage. À l'inverse d'autres pays de la région où l'institution de syndicats ouvriers uniques se justifiait par le déni de conflits de classe, l'histoire du syndicalisme ouvrier marocain, syndicalisme pluraliste, se caractérise par un degré de conflictualité important entre les centrales et les pouvoirs publics mais aussi entre divers syndicats qui se disputèrent la représentation et continuent à le faire. Tandis que les années 1990 voient l'émergence remarquable d'une association patronale prétendant à l'autonomie, et briguant un statut de partenaire social institutionnalisé, les syndicats de travailleurs connaissent une remise en cause importante (Catusse, 2005). Leur faible présence dans les usines et les entreprises marocaines, empêchée par les résistances patronales, a nourri une crise qui s'exprime dans la difficile adaptation des centrales aux transformations non seulement des mondes de l'entreprise dans le contexte de l'ajustement structurel mais également des institutions politiques dans lesquelles elles se sont construites depuis la lutte pour l'indépendance. Ajoutée aux soubresauts politiques qui affectent le monde syndical ces dernières années, cette marginalisation relègue la négociation au sein de l'entreprise et sape la mobilisation collective. Quant à la grève, instrument de pression privilégié des syndicats de travailleurs, elle s'avère de plus en plus coûteuse pour des employés entourés d'une population de travailleurs non déclarés, sous-employés ou chômeurs.

D'autre part, le recours marqué et appuyé dans les trois cas au tissu associatif plus ou moins autonome et contrôlé constitue au mieux une forme de décharge (Hibou, 1999) de la part des pouvoirs publics sur des organisations qui ne peuvent cependant assurer la prise en charge égalitaire des risques sociaux pour l'ensemble des citoyens sur l'ensemble du territoire, au pire, une forme supplémentaire d'encadrement, dans le cas de la Tunisie notamment, où les marges de manœuvre de ces structures sont réduites. Sélectionnées par des processus variés largement contrôlés par les pouvoirs publics, elles s'inscrivent dans un paradoxal appel à la participation.

Ces logiques de privatisation des services sociaux, sous forme d'assurances privées pour ceux qui en ont les moyens, sous forme d'actions caritatives ou d'encouragement au développement local par l'octroi de micro-crédits et l'encouragement « d'activités génératrices de revenus » amplifie un mouvement de décrochage entre les droits sociaux et les droits politiques, dont on a vu qu'ils étaient déjà fragiles. Plutôt qu'à une

redéfinition sociale de la citoyenneté, elles contribuent à découper des catégories spécifiques de bénéficiaires conditionnels et à déplacer les droits sociaux vers des relations personnalisées, individualisées et clientélisées entre les individus et des sociétés ou associations<sup>22</sup>.

Les trois cas pays étudiés pourraient ainsi permettre de distinguer deux ou trois modèles : d'un côté, une salarisation massive allant de pair avec un important rôle de l'État dans le développement économique. On aboutit à une situation où les droits sociaux sont associés au travailleur salarié, la citoyenneté donne droit à l'assistance mais les droits politiques sont bridés, avec une variante « socialiste » (l'Algérie), et une variante « capitaliste » (la Tunisie). D'un autre côté, on observe le maintien d'une population rurale et agricole importante ainsi que d'un salariat non protégé dans un système monarchique, engendrant une configuration de droits sociaux paternalistes, et d'un fort développement de l'évergétisme et de la bienfaisance (Maroc). Ces deux modèles sont malmenés par les transformations contemporaines des marchés du travail.

La création d'emplois pour répondre au chômage et aux crises de l'emploi que traversent les trois pays aboutit non seulement à la réduction de l'emploi public, à la précarisation des emplois privés, mais aussi à produire des masses de petits entrepreneurs, indépendants, à la lisière, en allers-retours, ou durablement installés dans l'économie informelle, souvent précaires (processus d'informalisation et de désalarisation, répandu à travers le monde). Ce basculement du salariat à l'informel ou au petit entrepreneuriat n'est pas sans conséquence sur les systèmes de droits sociaux : ces derniers tendent à être de plus en plus formulés en termes de droits de l'Homme, l'activité économique devenant de moins en moins porteuse de droits, à l'instar du salariat. Des droits à l'égard de qui, lorsqu'on est indépendant ? Quel est l'engagement de l'État à l'égard des droits sociaux, lorsqu'ils ne sont pas inscrits comme droits du citoyen ?

## Références bibliographiques

- BADUEL P.-R. (dir.), 1992, « L'Impasse algérienne de la transition démocratique », *REMMM*, n° 65, p. 7- 19.
- BARRIENTOS A. et HULME D., 2008, « Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries : Reflections on a Quiet revolution », *BWP working Papers*, n° 30, mars.

---

22. Voir la contribution de N. Abbaci à cet ouvrage (chapitre 3).

- BENAMROUCHE A., 2000, *Grèves et conflits politiques en Algérie*, Paris, Karthala.
- BENNAFLA et EMPERADOR BADIMON M., 2009, « Movilizaciones periféricas en Marruecos : los casos de Sidi Ifni y Buarfa », in DESRUES T. et HERNANDO DE LARRAMENDI M. (coord.), *Marruecos 1999-2009 : régimen político, reformas y cambio social*, Madrid, Politeya/CSIC, à paraître.
- BENNANI CHRAÏBI M., 1995, *Soumis et rebelles : les jeunes au Maroc*, Casablanca, le Fennec.
- BONO I., 2008, « Outsourcing nella fabbrica della democrazia : appunti sulla partecipazione in Marocco », *Meridiana*, n° 58, p. 139-162.
- BOUGROUM M., IBOURK A. et TRACHEN A., 2002, « L'Insertion des diplômés au Maroc : trajectoires professionnelles et déterminants individuels », *Région et développement*, n° 15, p. 57-77.
- CAMAU M., 1990, « État, espace public et développement. Le cas tunisien », in EL MALKI H. et SANTUCCI J.-C. (dir.), *État et développement dans le monde arabe. Crises et mutations au Maghreb*, Paris, Éditions du CNRS, p. 67-78.
- , 1988, « Tarajji ya dawla ou la force de l'espérance. Propos sur le désengagement de l'État en Tunisie », *Bulletin du CEDEJ*, n° 23, 1<sup>er</sup> sem.
- CAMAU M., KRAIEM H. et BAHRI H., 1990, *État de santé : besoin médical et enjeux politiques en Tunisie*, Paris, Éditions du CNRS.
- CAMAU M. et GEISSER V., 2003, *Le Syndrome autoritaire : politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*, Paris, Presses de science po.
- CASTEL R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Gallimard.
- CATUSSE M., 2008, *Le Temps des entrepreneurs. Politique et transformations du capitalisme au Maroc*, Paris, Maisonneuve & Larose.
- , 2005, « Chronique Maroc 2003 », *Annuaire de l'Afrique du Nord 2003*, Paris, CNRS Éditions, p. 205-233.
- CETRI, 2008, « État des résistances dans le Sud -2009. Face à la crise alimentaire », *Alternative Sud*, Louvain la Neuve, Centre tricontinental, Éditions Syllepses.
- CHAABANE M., 1998, « Le droit à la sécurité sociale en Tunisie, Les droits de l'homme en Tunisie », *Documents*, <http://www.tunisieinfo.com/documents/sociale/>, Tunis.
- CHERKAOUI M., 2007, *Viellissement, transition démographique et économique : Crise du système de retraite au Maroc*, papier pour la rencontre « l'État face aux débordements du social », Marrakech, Université Caddi Ayyad, janvier.
- DELCOURT L., 2009, « Retour de l'État. Pour quelles politiques sociales ? », *Alternative Sud*, « Retour de l'État. Pour quelles poli-

tiques sociales ? », Louvain la neuve, Centre transcontinental, Éditions Syllepses.

- DESTREMAU B. et ABI YAGHI M. N., 2009, « The social protection challenge : How can informal workers enjoy social rights in Arab countries ? A regional gendered perspective » in ESIM S. et POZZAN E. (dir.), *Gender and Rights in the Informal Economies of Arab States*, ILO, Regional office for arab states (ROAS) et Center for arab women training and research (CAWTAR).
- DESTREMAU B. et CATUSSE M. (dir.), 2008, *La protection sociale dans les pays du Maghreb. Une synthèse des recherches*, avec la collaboration de SAFAR ZITOUN M., EL AOUI N., CAVALLO D., MOULAY HADJ M., NOUAR F., rapport pour la MiRe, ministère de la Santé, France, fév.
- DESTREMAU B., DEBOULET A. et IRETON F. (dir.), 2004, *Dynamiques de la pauvreté au Moyen-Orient et au Maghreb*, Paris, Éditions URBAMA-Karthala.
- DONZELOT J., 2007, « Un État qui rend capable », in PAUGAM S. (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, PUF, coll. « Le lien social ».
- , 1994, *L'Invention du social*, Paris, Seuil.
- EL AOUI N., 2002, « Trajectoires nationales au Maghreb », in BOYER R. et SAILLARD Y. (dir.), *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- , 2000 (dir.), *L'Entreprise côté usine. Les Configurations sociales de l'entreprise marocaine*, Rabat, GERRHE.
- , 1992, *La Régulation du rapport salarial au Maroc*, Rabat, Éditions de la faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, 2 vol.
- EL BAZ S., 2008, « “Stabilité” et développement : critique d'une vision partagée par les autorités tunisiennes et les bailleurs de fonds », intervention au colloque « Les mots du développement. Genèse, usages, trajectoires », Centre d'économie de la Sorbonne et Institut de recherche interdisciplinaire en sociologie, octobre.
- EL KENZ A., 1989, « La société algérienne aujourd'hui : esquisse d'une phénoménologie de la conscience nationale », in EL KENZ A. (dir.), *La Modernité et l'Algérie*, Dakar, CODESRIA, p. 7-31.
- FARGUES Ph., 2003, « La femme dans les pays arabes : vers une remise en cause du système patriarcal ? », *Populations et Sociétés*, n° 387, février.
- , 2000, *Génération arabes. L'alchimie du nombre*, Paris, Fayard.
- GAXIE D., COLLOVARD A., GAÏTI B., LEHINGUE P. et POIRMEUR Y., 1990, *Le « social » transfiguré. Sur la représentation politique des préoccupations « sociales »*, Paris, PUF-CURRAP.
- GEISSER V. (dir.), 2000, *Diplômés maghrébins d'ici et d'ailleurs. Trajectoires sociales et itinéraires migratoires*, Paris, CNRS Éditions.

- GUELMANI A., 1996, *La politique sociale en Tunisie de 1881 à nos jours*, Paris, L'Harmattan, coll. « Histoire et perspectives méditerranéennes ».
- HEYDEMANN S., 2004, « Toward a New Social Contract in the Middle East and North Africa », *Arab Reform Bulletin*, janvier.
- HIBOU B., 2006, *La force de l'obéissance. Économie politique de la répression en Tunisie*, Paris, La Découverte.
- , 2002, « Il n'y a pas de miracle tunisien », in LAMLOUM O. et RAVENEL B. (dir.), *Tunisie, la société contre le régime*, Paris, Confluences Méditerranée, p. 31-41.
- , 1999, « De la privatisation des économies à la privatisation des États. Une analyse de la formation continue de l'État », in HIBOU B. (dir.), *La Privatisation des États*, Paris, Karthala, p. 11-68.
- HIBOU B. et TOZY M., 2002, « De la friture sur la ligne des réformes. La libéralisation des télécommunications au Maroc », *Critique internationale*, n° 14, janvier.
- KHELFAOUI H., 2004, *La formation des ingénieurs en Algérie. Le cas des institutions technologiques de Boumerdes*, thèse de doctorat en sociologie, Université de Versailles.
- KHIARI S., 2003, *Tunisie : le délitement de la cité-coercition, consentement, résistance*, Paris, Karthala.
- KHIARI S. et LAMLOUM O., 1999, « Tunisie : des élections en trompe l'œil », *Politique africaine*, n° 76, p. 106-115.
- LENOIR R., 1999, « La question familiale, Familialisme d'Église, familialisme d'État », *French Politics, Culture and Society*, vol. 17, n° 3-4, summer/fall, p. 75-100.
- LEVEAU R., 1976, *Le Fellah défenseur du trône*, Paris, FNSP.
- LONGUENESSE É., CATUSSE M. et DESTREMAU B., 2005, « Introduction », *REMMM*, dossier « Le travail et la question sociale au Maghreb et au Moyen-Orient », n° 105-106, p. 15-43.
- MERRIEN F. X., KERNEN A. et PARCHET R., 2005, *L'État social. Une perspective internationale*, Paris, Armand Colin.
- NACIRI R., 2006, « Les Droits des femmes » in ROYAUME DU MAROC, *50 ans de développement humain et perspectives 2025*, Rabat, cinquanteaire du Royaume du Maroc.
- NAVEZ-BOUCHANINE F., 2002, *La fragmentation en question des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale*, Paris, L'Harmattan.
- NOUAR F., 2009, « Le Salariat en Algérie : institution et précarisation », à paraître.
- PATERNO A., GABRIELLI G. et D'ADDATO A. V., 2006, « Travail des femmes, caractéristiques familiales et sociales : le cas du Maroc », *MPIDR Working Papers*, WP 2006-052, Rostock, Max Planck Institute for demographic research, décembre.

- PALIER J. et PRÉVOST B., 2006, « Le développement social. Nouveau discours et idéologie de la Banque mondiale », communication présentée dans le cadre du colloque international « État et régulation sociale. Comment penser la cohérence de l'intervention publique ? », Institut national d'histoire de l'art, équipe Matisse, 11-13 septembre.
- SANTUCCI J.-C., 2001, *Les Partis politiques marocains à l'épreuve du pouvoir. Analyse diachronique et sociopolitique d'un pluralisme sous contrôle*, Rabat, publications de la REMALD, n° 24.
- WILENSKI H. L. et LEBEAUX Ch. N., 1965, *Industrial society and Social Welfare*, New-York, Free Press.
- ZAKI L., 2005, *Pratiques politiques au bidonville. Casablanca (2000-2005)*, thèse de doctorat en science politique, Paris.
- ZGHAL R., 1998, « Nouvelles orientations du syndicalisme tunisien », *Maghreb Machrek*, n° 162, oct.-déc.
- ZIRARI H., 2006, « Évolution des conditions de vie des femmes au Maroc », in ROYAUME DU MAROC, *50 ans de développement humain et perspectives 2025*, Rabat, cinquantenaire du Royaume du Maroc.